



**MTA Law Working Papers
2014/60**

**Sarkalatos átalakulások –
A médiajog átalakulása**

Török Bernát

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Török Bernát: * Sarkalatos átalakítások – A médiajog átalakulása

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban?

a) a tartalomszabályozás és a médiahatósági felügyelet kiterjesztése az írott (nyomtatott és internetes) sajtóra

b) a médiairányítás intézményrendszerének átalakítása:

- médiahatóság: a korábbi, a pluralitást a jelölés folyamatába beépítő szabályok helyett a pluralitás garanciáját nélkülöző jelölés és választás
- közszolgálati médiaszolgáltatás: a paritásos rendszer „elbillentése”, valamint a társadalmi felügyelet meggyengítése az érdemi döntési kompetencia elvételével

c) az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementálása: platformsemleges szabályozás kialakítása, új reklámformák megjelenése

d) a társszabályozás megjelenése: ez akár forradalmi lépés is lehetne, de a szabályozás konkrétumainak fényében nem nevezhető annak, mivel végeredményképpen nem csökkenti radikálisan az állami jelenlétet, csak „elfedi egy spanyolfallal”

e) a forrásvédelem szabályozása [különösen a 165/2011. (XII. 20.) AB határozatot követő jogalkotás után]

Történt-e változás a kétharmadoság tárgykerében?

Az Alaptörvény sarkalatosságot előíró szabálya érdemben különbözik az Alkotmány korábbi rendelkezésétől, ami egyébként maga is változott.

1990-től 2010.07.06-ig

61. §

(3) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint a sajtószabadságról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

(4) A közszolgálati rádió, televízió és hírügynökség felügyeletéről, valamint vezetőinek kinevezéséről, továbbá a kereskedelmi rádió és televízió engedélyezéséről, illetőleg a tájékoztatási monopóliumok megakadályozásáról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2010.07.07-től 2011.12.31-ig

61. §

* Főtanácsadó, Alkotmánybíróság.

(4) A Magyar Köztársaságban *közszolgálati médiaszolgáltatás* működik közre a nemzeti önazonosság és az európai identitás, a magyar, valamint a kisebbségi nyelvek és kultúra ápolásában, gazdagításában, a nemzeti összetartozás megerősítésében, illetőleg a nemzeti, etnikai, családi, vallási közösségek igényeinek kielégítésében. A közszolgálati médiaszolgáltatást az Országgyűlés által választott tagokkal működő autonóm közigazgatási hatóság és független tulajdonosi testület felügyeli, céljainak megvalósulása felett pedig az állampolgárok egyes, törvényben meghatározott közösségei őrködnek.

(5) A közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló törvény, valamint *a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkező törvény, továbbá a médiaszolgáltatások felügyeletéről szóló törvény elfogadásához* a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

2012.01.01-től 2013.03.31-ig

IX. cikk

(3) *A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó részletes szabályokat* sarkalatos törvény határozza meg.

Mindezzel kapcsolatban az alábbiak érdemelnek figyelmet:

- a közszolgálati médiaszolgáltatás nem szerepel az Alaptörvényben, még az utalás szintjén sem
- „a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szerv” az NMHH, a közszolgálati médiaszolgáltatást irányító szervek nem tartoznak ide
- „sarkalatosági kérdés” ezek után az lehet, hogy mi tartozik a „sajtószabadságra vonatkozó részletes szabályok” közé, különösen az Smtv. létének és annak a tükrében, hogy a korábbi alkotmányszöveg eredetileg kifejezetten az Smtv.-re utalt. A jogalkotó az Smtv.-ben csak a közszolgálati médiaszolgáltatás működését írja elő, részletekről nem rendelkezik.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük, jelezze azt is.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Előljáróban: a médiaszabályozás megújítása egyfajta „elő-alkotmányozás” vagy „kis-alkotmányozás” volt abban az értelemben, hogy az átalakítás céljai és irányai lényegi pontokon azonosak vagy nagyon hasonlóak voltak az Alaptörvény megalkotásánál tapasztaltakhoz. Ez volt az első nagy lépés az új alkotmányozás útján, ami egyszersmind azt is jól mutatja, hogy a nyugati társadalomfejlődés az alapjogok közül talán a szólásszabadsággal áll a legbensőségesebb viszonyban: az alapjogok szférájába a szólásszabadság-vitákon

keresztül szűrődnek be elsőként a társadalmi folyamatok (nem mondom, hogy mindig, de nagyon sokszor).

Ez esetben volt jogalkotási kényszerhelyzet, szükség volt a jogalkotó átfogó munkájára:

- a technológiai fejlődést a korábbi médiatörvény nem tudta már követni és kezelni
- az Európai Unió jogának való megfelelés, vagyis az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementálása

1. Tartalomszabályozás

A hangoztatott érvek középpontjában az alapjogok liberális-individualista (egyén-központú), illetve kommunitarianista (közösség-központú) felfogásának szembeállítása állt. A hangoztatott érvek szerint ugyanis a korábbi individualista, így a szabadság helyett a közösségromboló szabadossághoz vezető szabályozást olyan jogalkotásnak kellett felváltania a médiajogban (is), amely a közösségi célokra fókuszál, és a szabadságjogok közösségi szempontú értelmezését érvényesíti. Ez az érv nemcsak nyilatkozatokban jelent meg rendszeresen, hanem az új törvények (Smtv., Mttv.) tervezeteinek indoklásában is nagy hangsúlyt kapott.

Egyetértek-e?

Magam is fontosnak tartom a közösségi szempont érvényesítését a média szabályozásában, ugyanakkor azt gondolom, hogy ebben az esetben, az új médiaszabályozás igazolásaként ez a hivatkozás vagy téves helyzetértékelésen alapult, vagy eleve inkább politikai szövegmintát fogalmazódott meg. Arra gondolok, hogy a korábbi Alkotmány (ideértve értelemszerűen az Alkotmánybíróság gyakorlatát, hiszen az alkotmány az, amit az Alkotmánybíróság annak mond) következetesen figyelembe vette a médiának az egyéni véleménynyilvánításon túlmutató közösségi dimenzióját, és ez a médiaszabályozásban hangsúlyosan meg is jelent.

Néhány példa, ami alátámasztja ezt:

- emberi méltóság védelme: az Alkotmánybíróság még a hatósági intézményvédelmet is elfogadta
- az elektronikus média esetében a gyalázkodás, a közösségek sértegetésének tilalmát is alkotmányosnak találta az Alkotmánybíróság
- kiskorúak védelme: szigorú többlépcsős szabályozás, amely markáns beavatkozást tett lehetővé a „közkerülés” érdekében (a lehetőség helyes és hatékony működtetése már jogalkalmazói kérdés, nem a tartalomszabályozásra tartozik)
- egy alkotmánybírósági döntés a sajtó esetében is lehetségesnek tartotta a „közkerülés” megsértésének számonkérését
- a teljes elektronikus média fölött érvényesülhetett a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye
- műsorszolgáltatási díjak rendszere: az Alkotmánybíróság a közszolgálati tartalmak előállítására érdekében alkotmányos beavatkozásnak ítélte, hogy az állam minden kereskedelmi szereplőtől díjat szedjen, azoktól is, akik nem használnak állami jószágot

Összességében tehát a korábbi szabályozási rezsim (Alkotmány és médiaszabályozás) határozottan érvényesítette a közösségi célokat, szempontokat. Tette ezt addig a pontig, ameddig a szólás- és sajtószabadság alapjogának alkotmányosértő korlátozása nélkül lehetséges volt. Ebből az következik, hogy ez az érv valójában nem szolgálhatott indokul a tartalomszabályozás ily mértékű átalakításához és további kiterjesztéséhez. Erről szól a 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ami kénytelen volt lenyesegetni a fenti megfontolásból eredő vadhajtásokat.

A vádak szerint a tartalomszabályozást érintő változtatások rejtett indoka a média folyamatos félelemben tartása az állami megtorlás Demoklész-kardjával. Én nem látom – és az Alkotmánybíróság általi megsemmisítések előtt sem láttam – azt a „potenciált” a változásokban, amely alapján ez kijelenthető lenne, és az újságíróknak az új tartalmi szabályok miatt kellene állandó bizonytalanságban, fenyegetettségben dolgozniuk. A tartalmi szabályok ilyen félelmekre nem adtak és nem adnak okot, ezek az értékelések szerintem inkább az intézményrendszer átalakításához kötődnek, hiába tűnnek föl a tartalmi előírások kritikájaként. Praktikusan szólva: ha egy ORTT-féle médiahatóság „alá teszik be” ezt a tartalomszabályozást, akkor lényegesen kisebb vitát generált volna (ha egyáltalán). Példa: a gyalázkodás tilalmának kifogásolása az EU részéről

2. Intézményrendszer

2.1. A legfontosabb hangoztatott cél: a hatékonyság.

Közszolgálati média esetében:

- a) egységes közszolgálat az egymás ellen is (sőt leginkább egymás ellen) versenyző médiacégek és csatornák helyett
- b) a paritásos, döntésképtelen helyzet elbillentése egy biztos, döntésképes többség felé
- c) a társadalmi felügyelet formálissá tétele, érdemi döntési kompetencia nélkül

Médiahatóság esetében:

- d) a korábbi, a pluralitást garantáló, a parlamenti pártok szempontjából konszenzusos rendszer (hiszen az ORTT csak akkor alakult meg, ha valamennyi tagját megválasztották) helyébe egy többségi (kétharmados) rendszer, a pluralitás garanciája nélkül. Fontos elmondani, hogy ez egyébként nem 2010 terméke, mivel a 2009-es közös törvénytervezetben már ez szerepelt, amit az ORTT akkori elnöke erőteljesen bírált is.

Egyetértek-e?

ad a) Igen, a korábbi rendszer bizonyos tekintetben tarthatatlan volt a közpénzek felhasználása szempontjából.

ad b)-d) Ezekben az esetekben a hatékonyság érve vitatható, mivel ezen a területen nagyon nem ugyanazt jelenti a hatékonyság, mint másutt: a sajtószabadság akkor működik hatékonyan, azaz akkor tölti be rendeltetését egy demokratikus társadalomban, ha sokszínűség jellemzi, és képes a közvitába becsatornázni valamennyi álláspontot és érvet. Ha

az intézményrendszerben a sokszínűség néha meddő vitákat is jelent, még azokkal együtt is hatékonyabb tud lenni, mint egy olajozottan működő homogén modell. Pl. frekvencia pályáztatás „hatékonysága”.

2.2. Másik (szintén nem elhallgatott) cél: a választáson szerzett kétharmados többség érvényesítése, konszenzusos modellből többségi modellbe

Egyetértek-e?

Ahogy az már a hatékonyság kapcsán elmondott gondolataimból is kitűnt, azt gondolom, hogy a szólás- és sajtószabadság területén minden más területnél erősebb érvek szólnak a sokszínűség fenntartása mellett. Kétségtelenül érdekes kérdésről van szó, hiszen lehet azzal érvelni, hogy a kétharmados többség még alkotmányozhat is, hát akkor hogyan vehetné át a média irányítását, de ezzel együtt azt gondolom, hogy a sajtószabadság egészen sajátos terület (akár még az alkotmányozáshoz képest is), ahol a sokszínűség, a pluralizmus különösen erős alkotmányos értéként jön számításba a többségi elvvel szemben. A sajtószabadság esetében a sokszínűség „sine qua non” feltétel. A magam részéről ezért alkotmányos értelemben értékesebbnek, helyesebbnek tartok egy olyan rendszert, amelyben a sokszínűség garanciális elemként van jelen. Más kérdés, hogy ennek a hiánya sért-e alkotmányos vagy nemzetközi normákat.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (különösen emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

1. Nemzetközi normák

EU: a tartalomszabályozásra tett észrevételeit az Országgyűlés beépítette, az intézményrendszerre pedig nem tett észrevételt

Európa Tanács: az intézményrendszerre is tett kritikus észrevételeket, a szakértői jelentése szerint az intézményrendszer sérti az ET normáit. A helyzet azonban szerintem összetettebb ezeknél a sarkos állításoknál: a függetlenség követelménye nem ugyanaz, mint a sokszínűség követelménye, márpedig az ET normáiban, ajánlásaiban csak az elsőket nevesítik, amit viszont a magyar szabályozás teljesít. Európai szinten ugyanis nem is nagyon lehet meghatározni, hogy a függetlenség formális garanciáin túl milyen követelményekre van még szükség egy kiegyensúlyozottan működő médiairányításhoz, hiszen ezek a követelmények már jelentős mértékben az adott ország társadalmi, politikai gyakorlatán, és még inkább alkotmányos kultúráján és szokásjogán is múlnak. Az ET keretein belül külön ajánlás vonatkozik a közszolgálat irányítására, illetve a szabályozó hatóságokra is, de ezek sem nevesítik intézményi követelményként a pluralizmust.

A pluralizmus követelménye sajátos módon éppen az EU irányelv preambulumban jelenik meg:

(94) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés által a tagállamokra rótt feladatok alapján ezen irányelv tényleges végrehajtásáért a tagállamok felelősek. *A tagállamok megválaszthatják a jogi hagyományaiknak és meglévő struktúráiknak megfelelő eszközöket és különösen a hatáskörrel rendelkező független szabályozó szerveik formáját, annak érdekében, hogy az ezen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tevékenységüket részrehajlástól mentesen és átlátható módon végezhessék. Konkrétabban, a tagállamok által megválasztott eszközöknek hozzá kell járulniuk a médiapluralizmus előmozdításához.*

2. Alaptörvény

Más a helyzet, mint a nemzetközi normák esetében: a magyar társadalmi és politikai viszonyokra tekintettel épp a hazai alkotmányos gyakorlat tud konkrétabbat és szigorúbbat követelni. A sokszínűség, kiegyensúlyozottság szervezeti-intézményi követelményként is megjelent, de kérdés, hogy pontosan mely körben kell érvényesülnie.

Közszolgálat: itt egyértelműen alkotmányos követelmény a sokszínűség és a kiegyensúlyozottság érvényesítése már a szervezeti megoldásokban is, márpedig ez radikálisan gyengült az új szabályozásban.

Médiahatóság: ez esetben a sokszínűség még nem jelent meg egyértelmű önálló követelményként az alkotmányos gyakorlatban, igaz, erre nem is volt szükség, mivel az Alkotmánybíróság csak a függetlenség felől vizsgálta az egyébként plurális ORTT-t, és a függetlenség formális elvárásainak teljesülését akkor elegendőnek tartotta alkotmányos szempontból. Egy jövőbeli alkotmánybíróági vizsgálat és döntés tárgya lehet a pluralitás megkövetelése a médiafelügyeletben.

©Török Bernát, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösnényei András főigazgató

Felelős szerkesztő: Szalai Ákos

Szerkesztőség: Hoffmann Tamás, Kecskés Gábor, Szalai Ákos, Szilágyi Emese

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515